Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 16. júna 2022 [1]

Vec C-289/21

IG
proti
Vărchoven administrativen săd

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia-mesto, Bulharsko)]

„Prejudiciálne konanie – Energetická politika – Podpora energetickej efektívnosti – Smernica 2012/27/EÚ – Článok 47 Charty základných práv Európskej únie – Právo na účinný prostriedok nápravy a na súdnu ochranu – Náhrada škody spôsobenej porušením práva Únie – Zmena vnútroštátnej právnej úpravy počas konania o kasačnom opravnom prostriedku“

1. Podľa bulharských procesných predpisov, ako sú opísané v tomto prejudiciálnom konaní, je žaloba podaná proti normatívnemu aktu nižšej právnej sily, než je zákon, v zásade bezpredmetná, ak bol tento akt pred vydaním rozsudku zmenený.

2. V konaní vo veci samej osoba, na ktorú bolo uplatnené uvedené procesné pravidlo, podala po tom, čo sa rozhodlo, že jej žaloba je bezpredmetná z dôvodu, že došlo k zmene normatívneho aktu, žalobu o určenie mimozmluvnej zodpovednosti proti štátu.

3. Súd, ktorý má rozhodnúť o uvedenej žalobe, sa v podstate pýta, či je uvedené procesné pravidlo zlučiteľné s právom na účinnú súdnu ochranu, ktoré je zakotvené v článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

[1] Jazyk prednesu: španielčina.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 2012/27/EÚ[2]

4. Podľa článku 9 ods. 1:

„Členské štáty zabezpečia, aby sa v miere, v akej je to technicky možné, finančne rozumné a primerané vzhľadom na možné úspory energie, poskytli koncovým odberateľom elektriny, zemného plynu, centralizovaného zásobovania teplom, centralizovaného zásobovania chladom a teplej úžitkovej vody individuálne meradlá za konkurencieschopné ceny, ktoré presne zobrazujú skutočnú spotrebu energie koncových odberateľov a poskytujú informácie o skutočnej dobe využívania.“

5. Článok 10 spresňuje obsah a znaky informácií, ktoré sa majú poskytnúť odberateľom vo faktúrach.

B. Bulharské právo

1. Administrativno-procesualen kodeks[3]

6. V článku 156 sa uvádza:

„1. … So súhlasom ostatných odporcov a dotknutých osôb, ktoré majú z napadnutého aktu prospech, môže správny orgán úplne alebo čiastočne vziať tento akt späť alebo vydať akt, ktorý predtým odmietol vydať.

2. Súhlas žalobcu je tiež potrebný na účely späťvzatia aktu po uskutočnení prvého pojednávania.

3. Späťvzatý akt možno opäť vydať len vtedy, ak nastanú nové okolnosti.

4. Ak je k žalobe proti aktu pripojený návrh na náhradu škody, konanie pokračuje v časti týkajúcej sa tohto návrhu.“

7. Článok 187 stanovuje:

„1. Žaloby proti vykonávacím regulačným aktom možno podať bez časového obmedzenia.

2. Ak bola podaná žaloba proti regulačnému aktu, ďalšia žaloba podaná z rovnakých dôvodov je neprípustná.“

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 25. októbra 2012 o energetickej efektívnosti, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2009/125/ES a 2010/30/EÚ a ktorou sa zrušujú smernice 2004/8/ES a 2006/32/ES (Ú. v. EÚ L 315, 2012, s. 1).

[3] Správny poriadok (DV č. 30 z 11. apríla 2006).

8. Článok 195 znie:

„1. Vykonávací regulačný akt sa považuje za zrušený odo dňa nadobudnutia právoplatnosti súdneho rozhodnutia.

2. Príslušný orgán z úradnej moci určí právne následky regulačného aktu, ktorý bol vyhlásený za neplatný alebo môže byť zrušený, najneskôr do troch mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti súdneho rozhodnutia.“

9. Podľa článku 204 ods. 3, ak škodu spôsobil neplatný alebo späťvzatý správny akt, jeho nezákonnosť konštatuje súd, na ktorom bola podaná žaloba o náhradu škody.

10. V článku 221 ods. 4 sa uvádza:

„Ak správny orgán so súhlasom ostatných žalovaných vezme správny akt späť alebo vydá akt, ktorý predtým odmietol vydať, Vărchoven administrativen săd [Najvyšší správny súd, Bulharsko] zruší vydané súdne rozhodnutie týkajúce sa tohto aktu alebo tohto odmietnutia z dôvodu, že obsahuje procesnú vadu, a zastaví konanie.“

2. Zakon za otgovornostta na dăržavata i obštinite za vredi [4]

11. Článok 1 stanovuje:

„1. Štát a obce zodpovedajú za škody, ktoré boli spôsobené fyzickým alebo právnickým osobám na základe protizákonných právnych aktov a protiprávneho konania alebo opomenutia ich orgánov alebo zamestnancov pri výkone správnej činnosti alebo v súvislosti s ňou...

2. Žaloby podané podľa odseku 1 sa prejednávajú v správnom konaní podľa [Správneho poriadku]....“

II. Skutkový stav, spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

12. Prostredníctvom naredba n.º 16-334/06.04.2007 za toplosnabďavaneto [5], ktoré vydal minister hospodárstva a energetiky Bulharskej republiky, bola do prílohy 1 článku 61 ods. 1 vložená metodika na pomerné rozdelenie spotreby tepelnej energie v budovách, ktoré sú v podielovom spoluvlastníctve (ďalej len „metodika výpočtu“).

13. IG napadol metodiku výpočtu na Vărchoven administrativen săd (Najvyšší správny súd; ďalej len „VAS“) v konaní č. 1372/2016.

[4] Zákon o zodpovednosti štátu a obcí za škodu (DV č. 60 z 5. augusta 1988).

[5] Nariadenie č. 16-334 zo 6. apríla 2007 o zásobovaní teplom (DV č. 34 z 24. apríla 2007).

14. Rozhodnutím senátu VAS zloženého z troch sudcov z 13. apríla 2018 sa vyhovelo žalobe, lebo sa konštatovalo, že metodika výpočtu nespĺňa cieľ článkov 9 a 10 smernice 2012/27 (aby sa vyúčtovanie tepelnej energie vykonávalo na základe skutočnej spotreby), čo malo za následok jej neplatnosť *ex tunc*.[6]

15. Minister hospodárstva a energetiky podal na VAS, ktorý rozhodoval v senáte zloženom z piatich sudcov, kasačný opravný prostriedok č. 1318/2019 proti prvostupňovému rozsudku.

16. Dňa 20. septembra 2019 nadobudlo účinnosť nové nariadenie, ktorým bol zmenený najmä vzorec metodiky výpočtu.

17. Senát VAS zložený z piatich sudcov, ktorý má právomoc rozhodovať o kasačnom opravnom prostriedku, 11. februára 2020 rozhodol, že predmet sporu zanikol. Svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že zmena bodu 6.1.1 metodiky výpočtu spôsobila jej zrušenie a podľa vnútroštátneho práva môžu súdy rozhodovať o veci samej, len pokiaľ ide o účinné ustanovenia.

18. Senát VAS zložený z piatich sudcov preto zrušil prvostupňový rozsudok bez toho, aby bolo potrebné skúmať platnosť metodiky výpočtu. Toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť.

19. V tejto situácii IG podal na Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia-mesto, Bulharsko) žalobu o náhradu škody vo výške 830 BGN, ktorá zodpovedala trovám prvého uvedeného konania (vec č. 1372/2016), a nemajetkovej ujmy[7] vo výške 300 BGN spôsobenej rozsudkom vydaným v konaní o kasačnom opravnom prostriedku č. 1318/2019.

20. Žaloba o náhradu škody smeruje proti VAS, ktorý vystupuje v konaní na vnútroštátnom súde ako žalovaný.

21. Za týchto okolností Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia-mesto) kladie Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Zbavuje zmena ustanovenia vnútroštátneho normatívneho právneho aktu, ktoré už predtým odvolací súd [*sic*] vyhlásil za nezlučiteľné s platným ustanovením práva Únie, kasačný súd povinnosti skúmať zákonnosť uvedeného ustanovenia v znení pred jeho zmenou a posúdiť, či je toto ustanovenie v súlade s právom Únie?

2. Predstavuje skutočnosť, že predmetné ustanovenie sa považuje za späťvzaté, účinný prostriedok nápravy na obranu práv a slobôd zaručených právom Únie [v zmysle článkov 9 a 10 smernice 2012/27…], a najmä predstavuje taký súdny prostriedok nápravy možnosť, upravenú vo vnútroštátnom práve, skúmať, či predmetné ustanovenie vnútroštátneho práva bolo pred jeho zmenou v súlade s právom Únie, ktorá existuje iba vtedy, keď je na súd podaná žaloba o náhradu konkrétnej škody spôsobenej týmto ustanovením, a iba vo vzťahu k osobe, ktorá podala túto žalobu?

[6] Na pojednávaní VAS uviedol, že rozsudok z 13. apríla 2018 sa opieral o iné dôvody. Rozhodnutie vnútroštátneho súdu je však v tejto otázke jednoznačné a Súdny dvor sa musí pridržiavať opisu detailov uvedených vnútroštátnym súdom. V bode 5 tohto rozhodnutia sa uvádza: „rozhodnutím… z 13. apríla 2018… sa konštatovalo, že vzorec použitý v bode 6.1.1… je neplatný z dôvodu, že nespĺňa cieľ článkov 9 a 10 smernice 2012/27, ktoré boli prebraté prostredníctvom článku 155 ods. 2 zákona o energetike“.

[7] Údajná škoda spočívala v „sklamaní, hneve a urážke, ktoré utrpel z dôvodu správania najvyšších sudcov senátu VAS, ktorí nezaručili efektivitu práva Únie a ktorí namiesto toho, aby rozhodli spor, odmietli preskúmať postup výkonnej moci“.

3. V prípade kladnej odpovede na druhú otázku: Je prípustné, aby predmetné ustanovenie v období od jeho prijatia do jeho zmeny naďalej upravovalo právne vzťahy neobmedzeného okruhu osôb, ktoré nepodali žalobu o náhradu škody spôsobenej týmto ustanovením, resp. aby sa posúdenie súladu vnútroštátnej normy s normou práva Únie za obdobie pred jej zmenou nevykonalo vo vzťahu k týmto osobám?“

III. Konanie na Súdnom dvore

22. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 5. mája 2021.

23. Písomné pripomienky predložili IG, VAS, poľská vláda a Komisia. Všetci títo účastníci konania s výnimkou poľskej vlády sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 6. apríla 2022.

IV. Analýza

A. Úvodné poznámky

24. Predmet prejudiciálneho konania vyplýva, prirodzene, zo sporu, ktorý treba vyriešiť v konaní vo veci samej. V tomto konaní sa diskutuje len o tom, či má IG právo na náhradu škody, ktorú mu údajne spôsobil rozsudok vydaný na základe bulharskej procesnej normy, ktorá mu zabránila v tom, aby dosiahol vecné rozhodnutie o platnosti metodiky výpočtu.

25. V rámci tohto prejudiciálneho konania teda netreba rozhodnúť: a) či je bod 6.1.1 metodiky výpočtu zlučiteľný so smernicou 2012/27, b) či mal IG právo na náhradu škody spôsobenej porušením uvedenej smernice a c) či by tretie osoby iné než IG mali právo na túto náhradu škody.

26. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa preto nerozoberá prípustnosť alebo neprípustnosť náhrady škody spôsobenej uplatnením regulačného ustanovenia týkajúceho sa energetickej efektívnosti, ktoré je údajne v rozpore s právom Únie. Jedinou škodou, ktorej náhrady sa IG domáha, je – pripomínam – škoda (údajne) spôsobená vnútroštátnou procesnou právnou úpravou, ktorá dovoľuje, aby sa zrušil prvý rozsudok, ktorým sa určilo, že metodika výpočtu vyúčtovanej energie je neplatná.

27. Na to, aby mohol rozhodnúť o uvedenej škode a jej prípadnej náhrade, vnútroštátny súd potrebuje vedieť, či je vnútroštátny predpis, podľa ktorého sa konštatovanie neplatnosti metodiky výpočtu, obsiahnuté v prvostupňovom rozsudku, stalo neúčinným, zlučiteľný s právom Únie. [8]

[8] V bode 17 rozhodnutia vnútroštátneho súdu je opísaná diskusia, ktorá prebieha vo vnútroštátnej judikatúre, týkajúca sa účinkov zmien regulačných aktov na prebiehajúce konania o žalobách o neplatnosť. IG tvrdí, že VAS sa v inom rozsudku z 26. júna 2020 z vecného hľadiska zaoberal kasačným opravným prostriedkom č. 14350/2019, pričom preskúmal zákonnosť niektorých článkov nariadenia č. 16-334, ktoré boli pred dňom vydania rozsudku zrušené alebo zmenené. Z diskusie o tomto aspekte na pojednávaní však vyplýva, že všetko nasvedčuje tomu, že kasačný opravný prostriedok č. 14350/2019 sa týkal ustanovení, ktoré ku dňu ukončenia ústnej časti konania neboli dotknuté týmto zrušením alebo touto zmenou.

28. Ak sa návrh na začatie prejudiciálneho konania chápe takto, nemožno vyhovieť námietkam neprípustnosti, ktoré vzniesol VAS, ktorý v podstate uvádza: a) porušenie článku 94 písm. c) rokovacieho poriadku Súdneho dvora, b) neexistenciu súvislosti medzi právnou situáciou, o ktorú ide vo veci samej, a právom Únie a c) skutočnosť, že rozsudok z 11. februára 2020 má právnu silu rozhodnutej veci. [9]

29. V rozpore s uvedenými námietkami zastávam názor, že

– rozhodnutie vnútroštátneho súdu obsahuje dostatočné vysvetlenie dôvodov, ktoré viedli vnútroštátny súd k tomu, aby položil prejudiciálne otázky. Spĺňa teda požiadavku stanovenú v článku 94 písm. c) rokovacieho poriadku Súdneho dvora,

– existuje súvislosť medzi predmetom konania vo veci samej a právom Únie, keďže počiatočný spor, z ktorého vyplýva neskoršia žaloba o náhradu škody, sa týkal uplatňovania smernice 2012/27. Úspech tejto žaloby môže závisieť od vhodnosti procesných prostriedkov nápravy stanovených v bulharských predpisoch na uplatnenie práva Únie,

– právna sila rozhodnutej veci rozsudku VAS z 11. februára 2020 sa nespochybňuje. Inou vecou je, či je v prípade, ak sa uzná, že tento rozsudok má právnu silu rozhodnutej veci, potrebné priznať právo na náhradu škody, ktorá by mohla vyplynúť z uvedeného rozsudku v rozsahu, v akom sa v ňom uplatňuje sporné procesné pravidlo.

30. Okrem toho sa domnievam, že na prvé dve prejudiciálne otázky možno odpovedať spoločne a že tretia prejudiciálna otázka je – ako vysvetlím – neprípustná, lebo je hypotetická.

B. Prvá a druhá prejudiciálna otázka

1. Žaloby o neplatnosť a žaloby o náhradu škody ako prostriedky na zabezpečenie dodržiavania práv jednotlivca

31. Súdny dvor v rozsudku z 21. decembra 2021, Randstad Italia, [10] zopakoval, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ ukladá členským štátom povinnosť ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie dodržiavania práva jednotlivcov na účinnú súdnu ochranu [11].

32. Uvedená povinnosť členských štátov je zlučiteľná so zásadou procesnej autonómie, podľa ktorej – s výhradou existencie pravidiel Únie v tejto oblasti – prináleží členským štátom stanoviť procesnú úpravu týchto prostriedkov nápravy. [12]

[9] VAS po tom, čo zdôraznil, že rozsudok z 11. februára 2020 nadobudol právnu silu rozhodnutej veci, uviedol, že právo Únie nevyžaduje, aby sa neuplatnili vnútroštátne predpisy, ktoré priznávajú túto právnu silu rozhodnutiam vnútroštátnych súdov.

[10] Vec C-497/20, EU:C:2021:1037 (ďalej len „rozsudok Randstad Italia“).

[11] Rozsudok Randstad Italia (bod 56), v ktorom je citovaný rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 32).

[12] Rozsudok Randstad Italia (bod 58): „S výhradou existencie pravidiel Únie v tejto oblasti, prináleží vnútroštátnemu právnemu systému každého členského štátu, aby na základe zásady procesnej autonómie stanovil procesnú úpravu prostriedkov nápravy uvedených v bode 56 tohto rozsudku, avšak za predpokladu, že táto úprava nie je v situáciách upravených právom Únie menej priaznivá ako v podobných situáciách upravených vnútroštátnym právom (zásada ekvivalencie) a v praxi neznemožňuje alebo nadmerne nesťažuje výkon práv priznaných právom Únie (zásada efektivity).“

33. Sloboda pri stanovení právnej úpravy, ktorú majú členské štáty, je taká široká, že právo Únie im neukladá povinnosť zaviesť *samostatnú* žalobu [13], ktorá umožní *priamo* napadnúť v prvom rade vnútroštátne ustanovenia odporujúce právu Únie.

34. Súdny dvor odmietol tvrdenie, že neexistencia uvedenej samostatnej žaloby vo vnútroštátnom práve je v rozpore s článkom 47 Charty: „zásada účinnej súdnej ochrany… sama osebe nevyžaduje existenciu samostatnej žaloby, ktorej hlavným cieľom je spochybniť súlad vnútroštátnych ustanovení s normami Únie, pokiaľ existuje jeden alebo viacero opravných prostriedkov, ktoré incidenčným spôsobom umožňujú zabezpečiť dodržiavanie práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie“ [14].

35. Na ochranu práv, ktoré „osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú“ z noriem Únie, teda postačuje, aby iné opravné prostriedky incidenčným spôsobom umožnili zabezpečiť dodržiavanie týchto práv.

36. Medzi procesnými prostriedkami nápravy, ktoré sú spôsobilé – hoci aj incidenčným spôsobom – zabezpečiť dodržiavanie práv priznaných normami Únie, sa nachádza vyvodenie zodpovednosti členského štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom v dôsledku porušenia týchto práv.

37. Je teda možné zabezpečiť „úplnú účinnosť práva Únie a účinnú ochranu práv, ktoré z neho jednotlivci vyvodzujú,… aj prostredníctvom zásady zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom v dôsledku porušenia práva Únie, ktoré mu možno pripísať, pričom táto zásada je neoddeliteľnou súčasťou systému Zmlúv, na ktorých je Únia založená“ [15].

38. Z uplatnenia tejto judikatúry vyplýva, že procesná úprava, ktorá bez toho, aby stanovovala žalobu o neplatnosť, zavádza žalobu o náhradu škody, ktorá umožňuje dotknutým osobám dosiahnuť účinnú ochranu svojich práv, je v zásade zlučiteľná s článkom 47 Charty.

39. Prináleží vnútroštátnemu súdu objasniť, či žaloba o náhradu škody, ktorú upravuje bulharské právo a o ktorej sám rozhoduje, je vzhľadom na svoje znaky spôsobilá účinne zaručiť práva, ktoré právna úprava Únie priznáva žalobcovi.

40. V rámci uvedeného rozboru môže vnútroštátny súd vyvodiť cenné usmernenia z rozsudku zo 4. októbra 2018, Kantarev [16], ktorý sám cituje, a to tým skôr, že v tomto rozsudku sa preberali otázky súvisiace s bulharskou právnou úpravou žalôb o určenie mimozmluvnej zodpovednosti podaných proti štátu. [17]

[13] Takou žalobou sa rozumie žaloba, ktorá smeruje v prvom rade proti samotnému predpisu a nie len proti konkrétnym aktom jeho aplikácie.

[14] Rozsudok z 21. novembra 2019, Deutsche Lufthansa (C-379/18, EU:C:2019:1000, bod 61).

[15] Rozsudok z 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 54).

[16] Vec C-571/16, EU:C:2018:807.

[17] Uvedené úvahy sú zo všeobecného hľadiska stále platné, aj keď bulharské právne predpisy v tejto oblasti boli zmenené, ako to bolo zdôraznené na pojednávaní.

41. Súdny dvor v uvedenom rozsudku konštatoval:

– „vnútroštátny súd môže overiť, či poškodená osoba vyvinula primerané úsilie na to, aby sa vyhla škode alebo obmedzila jej výšku, a či najmä v primeranom čase využila všetky právne prostriedky, ktoré mala k dispozícii“ [18],

– „bolo [by však] v rozpore so zásadou efektivity uložiť poškodeným osobám povinnosť systematicky využívať všetky právne prostriedky, ktoré sú im k dispozícii, aj keby im to spôsobilo nadmerné ťažkosti alebo by to od nich nebolo možné rozumne vyžadovať“ [19],

– „povinnosť predchádzajúceho zrušenia správneho aktu, ktorý spôsobil škodu, nie je sama osebe v rozpore so zásadou efektivity. Takáto povinnosť však môže nadmerne sťažiť získanie náhrady škody spôsobenej porušením práva Únie, ak je v praxi takéto zrušenie vylúčené“ [20].

2. Dvojaky procesný režim podľa bulharského práva: žaloba proti regulačným aktom a žaloba o náhradu škody

42. Bulharské právo stanovuje priamu (samostatnú) žalobu, ktorá uľahčuje preskúmanie zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie. Práve táto žaloba umožnila vydať prvostupňový rozsudok z 13. apríla 2018, v ktorom sa rozhodlo, že bod 6.1.1 metodiky výpočtu je neplatný z dôvodu, že nespĺňa ciele smernice 2012/27. [21]

43. Nezávisle od uvedenej priamej žaloby bulharské právo tiež umožňuje podať incidenčný prostriedok nápravy, ktorým je žaloba o určenie mimozmluvnej zodpovednosti štátu v prípade porušenia normy Únie, ktorá priznáva práva jednotlivcom.

44. Na pojednávaní sa zdôraznilo, že žaloba o náhradu škody umožňuje príslušným súdom rozhodnúť – aj keď len incidenčným spôsobom a s účinkami medzi účastníkmi konania –, že regulačný akt nižšej právnej sily, než je zákon, z ktorého vyplýva škoda spôsobená žalobcovi, je nezákonný. Uvedené súdy zrejme nie sú obmedzené okolnosťou, že tento regulačný akt bol pred vydaním rozsudku vzatý späť alebo zmenený.

45. Tento dvojaký procesný režim by v zásade stačil na dodržanie práva na súdnu ochranu, ako to tvrdia VAS, poľská vláda a Komisia:

– VAS zastáva názor, že vnútroštátne právo poskytuje tomu, kto sa domnieva, že údajne nezákonným správnym aktom mu vznikla škoda, možnosť dosiahnuť náhradu spôsobenej škody prostredníctvom žaloby o náhradu škody. Táto žaloba navyše umožňuje posúdiť zákonnosť predmetného aktu a spĺňa najmä zásady ekvivalencie a efektivity stanovené právom Únie,

– podľa poľskej vlády článok 47 Charty nevyžaduje existenciu samostatnej žaloby, ktorej cieľom by bolo napadnúť súlad vnútroštátnych ustanovení s právom Únie. V rozsahu, v akom bulharské právo podľa všetkého pripúšťa, aby sa v konaní o žalobe o náhradu škody spôsobenej

[18] Bod 140.

[19] Bod 142

[20] Bod 143.

[21] Pozri poznámku pod čiarou 6 vyššie.

správnym aktom, ktorý bol vzatý späť, určilo, že tento akt je nezákonný, sporná vnútroštátna právna úprava spĺňa požiadavky práva na účinnú súdnu ochranu,

– Komisia v podstate súhlasí s názorom poľskej vlády, že žaloba o náhradu škody, ktorá umožňuje preskúmať zákonnosť zmeneného regulačného ustanovenia, je z hľadiska článku 47 Charty postačujúca.

46. Tento záver by umožnila potvrdiť vyššie uvedená judikatúra Súdneho dvora. Pokiaľ je žaloba o určenie zodpovednosti štátu účinná, môže slúžiť na nápravu škody spôsobenej jednotlivcom, ak prostredníctvom nej možno stále preskúmať súlad vnútroštátnej normy s právom Únie.

47. Uvedenú počiatočnú odpoveď však treba špecifikovať vzhľadom na možnú neúčinnosť alebo rušivé účinky samostatnej žaloby, ako ju upravuje bulharské právo, na účely úplného zaručenia preskúmania zlučiteľnosti vnútroštátneho regulačného ustanovenia s právom Únie. Tieto rušivé účinky sa navyše vzťahujú na žalobu o náhradu škody, ako to opíšem nižšie.

48. Je pravda – ako som už pripomenul –, že právo Únie nevyžaduje existenciu samostatnej žaloby. V prípade, ak ju členský štát stanoví, sa však domnievam, že sloboda členských štátov pri stanovení procesnej úpravy prostriedkov nápravy uvedených v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ musí byť v súlade so zásadami ekvivalencie a efektivity. [22]

49. Žaloba o určenie zodpovednosti členského štátu je subsidiárnym prostriedkom na zabezpečenie účinnej ochrany práv jednotlivcov, ak vnútroštátne právo neupravuje samostatnú žalobu. Ak táto samostatná žaloba existuje, pripomínam, že musí spĺňať podmienky ekvivalencie a efektivity vyžadované právom Únie.

50. Okrem toho, pokiaľ vnútroštátne procesné právo sťažuje, obmedzuje alebo spomaľuje prístup jednotlivca k žalobe o náhradu škody, právo na účinnú súdnu ochranu nebude dodržané a v dôsledku toho môže vzniknúť nový dôvod na vyvodenie zodpovednosti štátu. Práve na základe tejto zodpovednosti sa IG v konaní vo veci samej domáha náhrady škody.

51. Spĺňa samostatná žaloba upravená v bulharskom práve podmienky ekvivalencie a efektivity stanovené právom Únie?

52. Pokiaľ ide o zásadu ekvivalencie, všetko nasvedčuje tomu, že zánik predmetu (ktorý VAS v tejto veci konštatoval) sa netýka len žalôb smerujúcich proti vnútroštátnym predpisom, ktoré sú nezlučiteľné s právom Únie.

53. S výhradou overenia, ktoré musí vykonať vnútroštátny súd, z dostupných informácií vyplýva, že k tomu istému zániku predmetu by došlo aj v prípade, ak by napadnuté ustanovenie bolo neplatné pre rozpor s vnútroštátnym predpisom vyššej právnej sily.

54. Čo sa týka zásady efektivity, spor, ktorý treba rozhodnúť v konaní vo veci samej, svedčí o tom, že samostatná žaloba prakticky veľmi sťažuje výkon práva, ktoré IG vyplývajú z predpisov Únie, ak počas konania o tejto žalobe dôjde k zmene napadnutého predpisu, ako to preskúmam nižšie.

[22] Rozsudok Randstad Italia (bod 58), a rozsudok z 10. marca 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, bod 49).

3. Zánik predmetu žaloby smerujúcej proti regulačnému aktu a následky zmeny tohto aktu

55. Podľa informácií obsiahnutých v spise, ktoré boli potvrdené na pojednávaní, je žaloba proti normatívnym aktom nižšej právnej sily, než je zákon, upravená v bulharskom práve tak, že (k čomu došlo v tomto prípade) ak sa napadnutý akt zmení pred tým, ako súdy s konečnou platnosťou rozhodnú o veci samej, môže dôjsť k zániku jej predmetu. [23]

56. Z abstraktného hľadiska právo Únie nebráni tomu, aby členský štát upravil žalobu o neplatnosť proti normatívnym aktom tak, aby príslušné súdy spravidla museli rozhodnúť len o zákonnosti predpisov, ktoré sú platné v čase vydania rozsudku. [24]

57. V závislosti od špecifických vlastnosti uvedeného pravidla podľa vnútroštátneho práva je však možné, že z jeho uplatňovania vyplynie značné obmedzenie právomoci súdov preskúmať v prvom rade a s účinkami *erga omnes* zákonnosť napadnutého ustanovenia, ktoré bolo potom zmenené.

58. Preto je potrebné preskúmať, či prostredníctvom uvedeného obmedzenia bulharské právo poskytuje účinnú súdnu ochranu práv, ktoré priznáva Únia, pred účinkami, ktoré predpis spôsobil pred jeho zmenou alebo zrušením.

59. V spore vo veci samej na zrušenie rozsudku, ktorým sa vyhovelo žalobe, stačilo, aby ustanovenie, ktoré IG napadol v konaní č. 1372/2016, bolo pred rozhodnutím o kasačnom opravnom prostriedku zmenené. Po konštatovaní neplatnosti uvedeného ustanovenia prvostupňovým rozsudkom nasledovalo zrušenie uvedeného rozsudku, pričom kasačný súd ho z vecného hľadiska neskúmal.

60. IG teda nemohol dosiahnuť právoplatné konštatovanie neplatnosti regulačného aktu, ktoré už dosiahol na prvom stupni. Naopak napriek uvedenému rozsudku pretrvávali účinky spôsobené počas obdobia, ktoré uplynulo od nadobudnutia účinnosti uvedeného aktu, ktorý bol v rozpore s právom Únie, do jeho zmeny, ku ktorej neskôr došlo.

61. Podobný výsledok vyplynul z právnej úpravy (alebo aspoň z jej súdneho výkladu), ktorá – ako sa ukázalo na pojednávaní – zrejme nespĺňa podmienky jednoznačnosti a predvídateľnosti potrebné na dodržanie práva na účinnú súdnu ochranu.

[23] Následná zmena takto umožňuje, aby pretrvali účinky, ktoré napadnuté ustanovenie dovtedy spôsobilo. VAS vo svojich písomných pripomienkach uvádza, že v procesnom systéme Únie Súdny dvor na základe článku 149 svojho rokovacieho poriadku rozhodne, že priama žaloba sa stala bezpredmetnou, ak bol napadnutý akt pred vydaním rozsudku zmenený. Bez ohľadu na to, že toto riešenie sa použije, ak nebolo vydané prvostupňové rozhodnutie, sa však podľa judikatúry Súdneho dvora žaloba o neplatnosť podaná proti aktu, ktorý už nie je účinný, z tohto dôvodu nevyhnutne nestáva bezpredmetnou, ak má žalobca stále záujem na konštatovaní neplatnosti tohto aktu. Pozri v tomto zmysle LENAERTS, K., MASELIS, I., GUTMAN, K.: *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, bod 7.10 a citovaná judikatúra.

[24] V niektorých členských štátoch sa to isté pravidlo uplatňuje na následné preskúmanie ústavnosti zákonov. Zrušenie zákonov po podaní žaloby v zásade spôsobuje zastavenie konania o žalobe z dôvodu, že v konaní, ktorého cieľom je objektívne vyčistenie právneho poriadku, nie je potrebné vydať rozsudok týkajúci sa právneho predpisu, ktorý nie je účinný. Uvedené kritérium sa však nemusí uplatniť, ak zákon napriek jeho zrušeniu stále vyvoláva určité účinky (ultraaktivita) alebo je potrebné objasniť, či za predpokladu, že sa uplatní na sporný skutkový stav podľa zásady *tempus regit factum*, bol v súlade s ústavou.

62. Na pojednávaní sa diskutovalo o tom, na akom právnom základe senát VAS zložený z piatich sudcov rozhodol, že došlo k zániku predmetu sporu. Právna zástupkyňa VAS v reakcii na otázky Súdneho dvora uviedla, že tento právny základ sa nenachádza v článku 221 ods. 4 Správneho poriadku [25] a že senát zložený z piatich sudcov neuviedol žiadne iné platné ustanovenie, o ktoré sa dalo oprieť. [26]

63. Následky (ktoré sú nepriaznivé pre žalobcu, ktorý nemôže dosiahnuť vydanie meritórneho súdneho rozhodnutia napriek tomu, že na prvom stupni bol úspešný) nejednoznačnosti a nepredvídateľnosti tohto predpisu by sa zhoršili, ak by – ako tvrdí IG – sa tento predpis uplatnil bez predchádzajúceho vyzvania účastníkov konania, aby sa vyjadrili k jeho vplyvu na spor. [27]

64. Prináleží vnútroštátnemu súdu overiť, či je sporná procesná úprava dostatočne jasná a predvídateľná, pokiaľ ide o jej účinky, alebo či je naopak jednotlivec, ktorého sa dotýka vnútroštátne ustanovenie nezlučiteľné s právom Únie, ponechaný napospas rozdielnym názorom jednotlivých súdov, v dôsledku čoho dôjde k narušeniu právnej istoty.

65. Najcitlivejším aspektom pri posudzovaní uvedenej procesnej úpravy však je, že dovoľuje výkonnej moci retroaktívne zbaviť účinkov už vydaný rozsudok, ktorým súd konštatoval porušenie práva Únie. Stačí, aby pred tým, ako kasačný súd rozhodne, jednoducho zmenila [28] predpis, ktorý bol uvedeným rozsudkom vyhlásený za neplatný.

66. K tomu údajne došlo v prejednávanej veci: zmena metodiky výpočtu bola údajne odôvodnená „práve na základe“ prvostupňového rozsudku, ktorým sa určilo, že táto metodika je neplatná. [29]

67. Ak by to bolo tak – čo musí opäť potvrdiť vnútroštátny súd –, efektivita žalôb o neplatnosť podaných proti ustanoveniam nižšej právnej sily, než je zákon, na základe ktorých sa konštatovalo, že tieto ustanovenia sú v rozpore s právom Únie, by bola podmienená vôľou orgánu, ktorý vydal napadnuté ustanovenie.

68. Za uvedených okolností by nič nebránilo tomu, aby sa uvedený orgán rozhodol zmeniť tento normatívny akt práve preto, aby zabránil účinkom prvého rozsudku, ktorým sa žalobe vyhovelo, spôsobujúcim neplatnosť pred tým, ako bude potvrdený konečným rozsudkom v kasačnom konaní.

69. Inak povedané, sporná procesná úprava by dovoľovala využívať ju ako prostriedok na zabezpečenie neúčinnosti skoršieho rozhodnutia o neplatnosti založeného na porušení práva Únie. V tom istom rozsahu by nadmerne sťažovala ochranu práv jednotlivcov, v dôsledku čoho by bola narušená zásada efektivity.

[25] Pripomínam, že v uvedenom ustanovení, ktoré je citované v bode 10 vyššie, sa uvádza, že správny orgán „vezme“ napadnutý akt „späť“, pričom v takom prípade VAS zruší súdne rozhodnutie vydané v súvislosti s takým aktom.

[26] Podľa rozhodnutia vnútroštátneho súdu (bod 9) VAS tvrdil, že v spore ide o späťvzatý normatívny akt, na ktorý sa uplatní článok 204 ods. 3 Správneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia, ak škodu spôsobil späťvzatý akt, jeho nezákonnosť musí konštatovať súd, na ktorom bola podaná žaloba o náhradu škody.

[27] Na pojednávaní IG uviedol, že senát VAS rozhodol bez toho, aby ho vypočul v súvislosti s prípadným zánikom predmetu žaloby.

[28] Ako vyplýva z diskusie, ktorá sa uskutočnila počas pojednávania, na to, aby sa prebiehajúce súdne konanie stalo bezpredmetným, by stačila minimálna zmena v regulačnom ustanovení. IG tvrdil (bod 45 jeho písomných pripomienok), že zavedená zmena nebola takou zmenou, lebo v novom nariadení bola stanovená rovnaká metodika výpočtu. Vnútroštátny súd však konštatuje, že nariadením, ktoré bolo uverejnené 20. septembra 2019, bolo predchádzajúce nariadenie zmenené, „najmä“ pokiaľ ide o bod 6.1.1 metodiky na pomerné rozdelenie spotreby tepelnej energie v budovách, ktoré sú v podielovom spoluvlastníctve (bod 6 rozhodnutia vnútroštátneho súdu).

[29] Bod 4 písomných pripomienok IG, ktorý na pojednávaní zdôraznil tento aspekt. Podľa môjho názoru jeho tvrdenia neboli počas celej nasledujúcej diskusie vyvrátené.

70. Je pravda, že – ako VAS uviedol na pojednávaní – výkonná moc alebo vo všeobecnosti správny orgán, ktorý vydá normatívny akt nižšej právnej sily, než je zákon, majú právomoc kedykoľvek ho zmeniť alebo zrušiť.

71. Uvedenú právomoc však nemožno využívať ako prostriedok na *neutralizáciu* rozsudkov, ktoré už vydali súdy a v ktorých sa konštatovalo porušenie noriem Únie, ak tento mechanizmus súčasne bráni:

– preskúmaniu prvostupňového rozsudku vyšším súdom (v tomto prípade senátom VAS zloženým z piatich sudcov), ktorý nekonštatuje, že je neplatný, z vecných dôvodov, ale pre okolnosť, ktorá vôbec nesúvisí s konaním a závisí len od jednostrannej vôle toho, kto daný predpis vydal a kto je navyše navrhovateľom v konaní o kasačnom opravnom prostriedku,

– tomu, aby nastali účinky spojené s rozhodnutím o neplatnosti napadnutého regulačného aktu, ako ju konštatoval prvostupňový súd, vrátane účinkov zodpovedajúcich obdobiu, v ktorom bol uvedený akt účinný.

72. Záverom, ktorý z toho vyplynie, je, že sa konštatuje, že žaloba o neplatnosť, ktorá bola podaná v čase, keď bol predmetný normatívny akt účinný, a o ktorej sa platne rozhodlo v prospech žalobcu prvostupňovým rozsudkom, ktorý bol vydaný v čase, keď bol tento akt stále účinný, je bezpredmetná z dôvodu zmeny toho istého aktu, ku ktorej došlo neskôr, a to po vydaní prvostupňového rozsudku.

73. Aby som to zhrnul, orgán, ktorý pôvodne vydal akt a zmení ho v „reakcii“ na prvostupňový rozsudok (ktorý ten istý orgán napadol kasačným opravným prostriedkom), dosiahne, aby uvedený rozsudok nemal nijaké účinky, hoci o jeho obsahu nerozhodol nijaký vyšší súd.

74. Výsledok žaloby o neplatnosť by bol v konečnom dôsledku neprijateľne náhodný. Nezávisel by od právneho posúdenia tejto žaloby z vecného hľadiska, ale od toho, či orgán, ktorý vydal napadnuté ustanovenie, ho prípadne zmení po tom, čo zistí, že o žalobe, ktorou bolo toto ustanovenie napadnuté, sa v prvostupňovom konaní rozhodlo v jeho neprospech.

75. Z vyššie uvedeného podľa môjho názoru vyplýva, že samostatná žaloba stanovená v bulharskom práve za okolností, ktoré som rozobral vyššie, zrejme neposkytuje účinnú ochranu tomu, kto tvrdí, že boli porušené práva, ktoré mu priznáva právny poriadok Únie.

76. Prináleží však vnútroštátnemu súdu posúdiť, či vnútroštátnu procesnú úpravu možno vyložiť tak, aby zmena napadnutého predpisu za okolností sporu, ktorý tento súd prejednáva, nemusela brániť konečnému rozhodnutiu o merite žaloby.

77. Na tento účel by bolo potrebné presne určiť, či sú následky spornej právnej úpravy, pokiaľ ide o zánik predmetu žalôb, o ktorých sa ešte nerozhodlo, dostatočne jasné a presné a majú pevný právny základ.

78. V krajnom prípade by sa dala zvážiť možnosť, že ak žaloba o neplatnosť v dôsledku zániku jej predmetu nebude úspešná, súd odkáže poškodeného na konanie o určenie zodpovednosti štátu ako subsidiárny mechanizmus na ochranu porušených práv.

79. Ako som už uviedol, žaloba o náhradu škody by slúžila na nápravu škody, ktorá vznikla IG z dôvodu, že bol nútený využiť procesný prostriedok nápravy, ktorý bol napokon – pre okolnosti, ktoré vôbec nesúvisia s jeho správaním – neúspešný.

80. Podľa môjho názoru by sa zodpovednosť za škodu spôsobenú uplatnením právnej úpravy nezlučiteľnej s právom Únie mala uplatniť prostredníctvom žaloby o náhradu škody len v prípade, ak by sporný procesný režim nepripúšťal výklad, ktorý je v súlade s požiadavkami práva na účinnú súdnu ochranu.

81. Navyše by bolo potrebné spresniť, či vnútroštátne právo z dôvodu špecifického charakteru režimu uplatňovania smerníc dovoľuje zohľadniť oprávnený záujem osôb, ktoré sa nachádzajú v postavení IG a ktoré si môžu uplatniť práva priznané na základe smernice len v prípade, ak sa určí, že vnútroštátne ustanovenie, ktoré je s ňou nezlučiteľné, je neplatné.

82. Aj keby totiž bolo možné priamo uplatniť smernicu, z ktorej vyplývajú práva priznané jednotlivcovi, IG by sa na ňu sotva mohol odvolávať voči jednotlivcovi, akým je spoločnosť, ktorá je dodávateľom energie, ktorej boli zaplatené sumy vyplývajúce z uplatnenia bodu 6.1.1 spornej metodiky. [30]

83. Dvojaký procesný režim, ktorý je opísaný v rozhodnutí vnútroštátneho súdu, by v konečnom dôsledku nútil jednotlivcov, ktorí chcú dosiahnuť ochranu práv, ktoré im priznáva právny poriadok Únie:

– najprv sa domáhať zrušenia regulačného ustanovenia nezlučiteľného s právom Únie prostredníctvom žaloby, ktorá sa napriek tomu, že prvostupňový súd jej vyhovie, zrazu môže stať bezpredmetnou v dôsledku zmeny uvedeného ustanovenia, ktorej cieľom je zabrániť účinkom jeho zrušenia,

– následne sa domáhať náhrady spôsobenej škody prostredníctvom žaloby o určenie zodpovednosti štátu. [31]

84. Domnievam sa, že sporná procesná úprava za uvedených podmienok nadmerne sťažuje dosiahnutie súdnej ochrany na zabezpečenie účinnej ochrany práv, ktoré vyplývajú z práva Únie.

85. Vyššie uvedené sa vzťahuje na jednotlivcov, ktorí podali žalobu o neplatnosť právnej úpravy, ktorá je nezlučiteľná s právom Únie. Nevzťahuje sa to na tých, ktorí sa uspokojili s touto právnou úpravou a ktorí sa prípadne budú musieť domáhať náhrady škody, ktorá im v dôsledku nej vznikla, prostredníctvom žaloby o určenie zodpovednosti štátu.

C. Tretia prejudiciálna otázka

86. Vnútroštátny súd sa pýta, či je „prípustné, aby predmetné ustanovenie v období od jeho vydania do jeho zmeny naďalej upravovalo právne vzťahy neobmedzeného okruhu osôb, ktoré nepodali žalobu o náhradu škody spôsobenej týmto ustanovením“.

[30] Pozri v tejto súvislosti všeobecne rozsudok zo 7. augusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

[31] VAS na pojednávaní uviedol, že ten, kto v konaní na tomto súde napadne zákonnosť regulačného ustanovenia, sa môže domáhať aj príslušnej náhrady škody. Ako však vysvetlil, VAS by musel postúpiť tento návrh príslušnému súdu, ktorý by rozhodol, či vznikla zodpovednosť štátu.

87. Vzhľadom na mnou navrhovanú odpoveď na prvú a druhú prejudiciálnu otázku nepovažujem za nevyhnutné odpovedať na tretiu prejudiciálnu otázku.

88. Problém, na ktorý sa poukazuje v tretej otázke, má v kontexte návrhu na začatie prejudiciálneho konania v každom prípade čisto hypotetický charakter.

89. Pre rozhodnutie o žalobe o náhradu škody, ktorú podal IG (ktorá je – pripomínam – predmetom konania vo veci samej), je nepodstatné, aký bude režim právnych vzťahov tretích osôb, ktoré nepodali žalobu, alebo že „sa posúdenie súladu vnútroštátnej normy s normou práva Únie za obdobie pred jej zmenou nevykonalo vo vzťahu k týmto osobám“.

90. Prípadný výsledok konania o žalobe, ktorú podal IG a na základe ktorej bol podaný prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania, totiž nezávisí od situácie „osôb, ktoré nepodali žalobu o náhradu škody“. Vnútroštátny súd musí vychádzať len z uvedenej žaloby.

91. Ak je teda tretia prejudiciálna otázka sformulovaná tak, ako som opísal vyššie, domnievam sa, že je neprípustná.

V. Návrh

92. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré mu položil Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia-mesto, Bulharsko), takto:

Zásada účinnej súdnej ochrany a najmä článok 47 Charty základných práv Európskej únie samy osebe nevyžadujú existenciu samostatnej žaloby, ktorej hlavným cieľom je spochybniť súlad vnútroštátnych ustanovení s normami Únie, pokiaľ existuje jeden alebo viacero opravných prostriedkov, ktoré incidenčným spôsobom umožňujú zabezpečiť dodržiavanie práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie.

Vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje samostatnú žalobu na spochybnenie súladu vnútroštátnych ustanovení s normami Únie, musí zaručiť účinnosť uvedeného mechanizmu nápravy, ktorý majú jednotlivci k dispozícii.

Uvedená účinnosť nie je zaručená, ak na základe vnútroštátnej právnej úpravy možno rozsudok súdu, ktorým sa na prvom stupni určilo, že normatívny akt, ktorý nemá právnu silu zákona, je nezlučiteľný s právom Únie, a proti ktorému bol podaný kasačný opravný prostriedok, zrušiť bez preskúmania jeho odôvodnenia len z dôvodu zmeny tohto regulačného aktu, o ktorej po vyhlásení uvedeného rozsudku rozhodol ten istý orgán, ktorý vydal napadnutý akt, a ktorá takto zbavuje uvedený rozsudok účinnosti a bráni jeho vecnému posúdeniu v konaní o kasačnom opravnom prostriedku.